

Aan Zijne Excellentie de Gouverneur van Aruba,
t.a.v. de Minister van Algemene Zaken, Innovatie,
Overheidsorganisatie, Infrastructuur en Ruimtelijke Ordening
L.G. Smith Blvd. 76
Alhier

Uw brief: 20 juli 2022
Uw kenmerk: LV-22/0017
Datum: 14 september 2022
Kenmerk: RvA 67-22

Onderwerp: Ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Algemene
landsverordening belastingen (AB 2004 no. 10) (invoering
renseigneringsverplichting)

Naar aanleiding van bijgaand aan de Raad ter advies toegezonden ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Algemene landsverordening belastingen (AB 2004 no. 10) (invoering renseigneringsverplichting), moge de Raad Uwe Excellentie het volgende berichten.

1. Algemeen

1.1 Het onderhavige ontwerp strekt ertoe om bepaalde administratieplichtigen te verplichten uit eigen beweging periodiek gegevens en inlichtingen, waarvan de kennisneming van belang kan zijn voor een effectieve belastingheffing, aan de belastingdienst te verstrekken, en ziet op de verwerking van het persoonsnummer van een bepaalde groep belastingplichtigen.¹

1.2 In de Algemene landsverordeningen belastingen (ALB) is de relatie tussen de belastingplichtigen en de belastingdienst vastgelegd, onder meer in Hoofdstuk VII. Hierin zijn de verplichtingen ten dienste van de belastingheffing opgenomen. Tot deze verplichtingen behoort voor administratieplichtigen ook de verplichting - op verzoek van de fiscus - tot het verstrekken van gegevens en inlichtingen ten behoeve van de belastingplicht van derden (artikel 49 van de ALB). Beoogd wordt om - mede als uitvloeisel van het Landspakket - door middel van het voorgestelde artikel 49a te voorzien in een uitbreiding door bepaalde administratieplichtigen (met name de bancaire sector) te verplichten jaarlijks uit eigen beweging deze informatie te verstrekken (hierna: de renseigneringsverplichting).²

¹ Considerans jo. MVT, p. 2-4.

² MVT, p. 4. Zie ook onderdeel C.2, bijlage Kamerbrief d.d. 13 november 2020 t.a.v. akkoord liquiditeitssteun voor Aruba, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/11/13/kamerbrief-over-akkoord-aruba-en-nederland-inzake-voorwaarden-liquiditeitssteun>.



1.3 Volgens de regering is een renseigneringsverplichting een effectief controlemiddel doordat de meerwaarde van informatie afkomstig van een derde doorgaans objectiever en dus betrouwbaarder is, dan ingeval de belastingplichtige deze zelf zou verstrekken.³ Hoewel de Raad deze stelling op zichzelf genomen kan volgen, maakt de toelichting onvoldoende duidelijk welke specifieke problemen zich in de bestaande uitvoeringspraktijk voordoen, die noodzaken tot invoering van de beoogde renseigneringsverplichting. Noch wordt aangegeven in hoeverre de toepassing van artikel 48 van de ALB als effectief controlemiddel tekortschiet. Gezien het beperkte aantal lokale banken en andere financiële instellingen, kan de benodigde informatie ten behoeve van de belastingheffing van een derde op eenvoudige wijze door de fiscus worden opgevraagd bij de betreffende lokale banken en financiële instellingen.

Evenmin is nader onderbouwd de stelling dat voornoemde verplichting tot een verbeterde compliance zal leiden en dientengevolge een positief effect heeft op de belastingopbrengsten.⁴

Gelet op het vorenstaande acht de Raad het in het kader van zijn doelmatigheidstoets en in het licht van de bijkomende administratieve lastenverzwaring voor de betrokken administratieplichtigen, van belang dat de toelichting de noodzaak en effectiviteit van het voorstel nader onderbouwt en aangeeft welke concrete problemen zich thans voordoen in de uitvoeringspraktijk.

1.4 De Raad is de mening toegedaan dat - voordat tot invoering van de renseigneringsverplichting wordt overgegaan - er eerst aan een aantal randvoorwaarden voldaan zal dienen te worden. Ten eerste zal de infrastructuur op deze nieuwe situatie berekend moeten zijn, nu zowel op de administratieplichtigen als de belastingdienst extra druk gelegd zal worden om de benodigde gegevens tijdig aan te leveren c.q. te verwerken. Ten tweede gaat het hier om persoonsgegevens die op zorgvuldige wijze verwerkt dienen te worden, nu het persoonsnummer van de belastingplichtige voor de renseignering benodigd is. Aspecten van de persoonlijke levenssfeer - die in enige mate in de toelichting onderkend worden - zullen derhalve een belangrijke rol spelen.⁵ In het hiernavolgende wordt nader ingegaan op bovengenoemde punten.

(Digitale) infrastructuur en organisatie

1.5 Hoewel gesteld wordt dat er - ondanks de beperkt beschikbare middelen - in recente jaren sprake is geweest van een structurele groei in de digitalisering van de

³ MvT, p. 2, 4 en 5.

⁴ Mvt, p. 5.

⁵ Als voorbeeld wordt genoemd een digitaal portaal voor het doen van maandelijkse aangiften, MvT, p. 5.



belangrijkste (interne) processen,⁶ mist de Raad een nadere toelichting op de huidige situatie bij de belastingdienst en de digitalisering van de werkprocessen. In een eerder advies merkte de Raad al op dat de belastingdienst qua beschikbaar instrumentarium, (werk)stelsel en organisatie (en versnippering van belastingsystemen) niet voldoende toegerust leek te zijn om op efficiënte wijze de belastingen te innen.⁷

1.6 Daarnaast gaf de Raad aan dat - ondanks de implementatie van diverse belasting-applicaties - de uitvoering ervan door de belastingdienst nog niet optimaal was.⁸ Zo behoort de digitale aangifte van inkomstenbelasting respectievelijk winstbelasting nog altijd niet tot de mogelijkheden en vindt er kennelijk geen automatische uitwisseling van gegevens met andere landen plaats.⁹ Nu de toelichting niet inzichtelijk maakt hoe het proces van aanlevering en verwerking van de benodigde informatie zal plaatsvinden, roept dit vragen op of deze interne werkprocessen bij de belastingdienst (al dan niet) volledig gedigitaliseerd zullen worden, voordat daadwerkelijk rensignering kan plaatsvinden. Een en ander wordt nog verder gevoed door het gestelde dat door invoering van deze verplichting evenzeer een eerste stap gezet wordt in de richting van vooraf ingevulde aangiften inkomstenbelasting.¹⁰

Gesteld kan worden dat de rensignering van bepaalde gegevens op zichzelf niet zal leiden tot digitalisering van de aangiften inkomsten- en winstbelasting. Het vooraf invullen van deze gedigitaliseerde aangiften met de gerenseigneerde gegevens, is naar het oordeel van de Raad slechts een verdere verfijning van deze digitalisering. In de toelichting ontbreekt een uiteenzetting hoe van de huidige praktijk van papieren, met de post bezorgde, aangiften kan worden gekomen tot digitale aangiften met als vervolgstap een vooringevulde digitale aangifte.

Gezien het bovenstaande en mede gelet op de uitvoerbaarheid, acht de Raad het noodzakelijk dat de toelichting nader inzicht geeft in de huidige (infrastructurele en organisatorische) situatie en (verdere) digitalisering van de interne werkprocessen bij de belastingdienst, alsmede hoe het proces van verwerking van informatie in dit kader plaats zal vinden. Tevens dient de toelichting aandacht te besteden aan de vraag in hoeverre de belastingdienst adequate voorzieningen en personeel tot zijn beschikking heeft en/of zal krijgen om een effectieve controle te kunnen bewerkstelligen. Ten slotte rijst de vraag of ter zake deze nieuwe verplichting overleg heeft plaatsgevonden

⁶ MvT, p. 1-2.

⁷ Zie het advies van de Raad ex artikel 17, onderdeel a, van de Landsverordening Raad van Advies (AB 1992 no. GT 3) inzake aanbevelingen ter verbetering van het belastingstelsel, d.d. 15 mei 2020, (kenmerk: RvA 59-20), p. 2 en 5.

⁸ Zie noot 6.

⁹ Zie het advies van de Raad, d.d. 22 augustus 2022, (kenmerk: RvA 50-22), onderdeel 15, t.a.v. het uitwisselen van belastinginformatie tussen Nederland en Aruba.

¹⁰ MvT, p. 5.



met belanghebbenden, zoals de Arubaanse bankiersvereniging en/of de Centrale Bank van Aruba. Overleg is in casu van belang teneinde te anticiperen op mogelijke uitvoeringsproblemen. Indien reeds overleg heeft plaatsgevonden wordt geadviseerd de uitkomsten daarvan in de toelichting op te nemen. De Raad geeft voorts in overweging ook bij de voorbereiding van de uitvoeringsregelgeving dienaangaande deze belanghebbenden te betrekken.

1.7 Hoewel de toelichting er niet uitdrukkelijk op ingaat, begrijpt de Raad dat de op grond van het voorgestelde artikel 49a van de ALB op te vragen informatie, alleen betrekking kan hebben op de Arubaanse belastingheffing van een derde. De automatische renseignering kan aldus geen betrekking hebben op gegevens die van belang zijn voor buitenlandse belastingadministraties. Geadviseerd wordt dit expliciet op te nemen in de toelichting, zodat het duidelijk is dat de door de financiële instellingen aan te leveren informatie beperkt is tot informatie die van belang kan zijn voor de Arubaanse belastingheffing.

Gegevensbescherming en persoonlijke levenssfeer

1.8 De verwerking van gegevens en inlichtingen in het kader van de voorgestelde renseigneringsverplichting valt onder de reikwijdte van het privéleven en vormt een inmenging in de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene door de belastingdienst. Dit betekent dat - mede in het licht van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM)¹¹ - eerst moet worden beoordeeld of de inmenging bij wet is voorzien. Het ontwerp biedt een dergelijke grondslag. Daarnaast dient te worden beoordeeld of de inmenging een legitieme doelstelling nastreeft en of de inmenging noodzakelijk (dat wil zeggen: geschikt en proportioneel) is. De Raad constateert dat in de toelichting niet expliciet getoetst wordt aan voornoemde criteria en dat in het bijzonder een nadere onderbouwing van de stelling dat het risico dat belastingplichtigen schending van de privacy lopen - als gevolg van het verstrekken en verwerken van de persoonsgegevens - relatief gering is, ontbreekt.

Gezien het vorenstaande acht de Raad het van belang dat de toelichting - bij voorkeur in onderdeel 4 ('gegevensbescherming') - uitdrukkelijk aangeeft in hoeverre voldaan wordt aan artikel 8 van het EVRM (en artikel I.16 van de Staatsregeling van Aruba) en nader onderbouwt hoe bescherming van de persoonlijke levenssfeer wordt geborgd. Hierbij ware ook aandacht te schenken aan de praktische waarborgen (zoals technische beveiligingseisen) en het belang om de betrokken persoonsgegevens niet langer te bewaren dan strikt noodzakelijk is conform de fiscale bewaartermijnen.

¹¹ Zie artikel 8 van het EVRM, alsook artikel I.16 van de Staatsregeling van Aruba.



1.9 De Raad mist bovendien in de toelichting een bespreking van de relatie met de in casu van toepassing zijnde Landsverordening Persoonsregistraties (AB 2011 no. 37). Artikel 9, derde lid, van voormelde landsverordening bepaalt, dat de houder van de persoonsregistratie op verzoek van de geregistreerde de verstrekking van op hem betrekking hebbende persoonsgegevens aan derden achterwege laat. Gelet hierop dient de toelichting aandacht te schenken aan de verhouding tussen het ontwerp en de Landsverordening persoonsregistraties en de gevolgen van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, alsmede tevens inzicht te geven in hetgeen in de toekomstige Rijkswet persoonsgegevens¹² te dien aanzien zal worden geregeld.

Informatievoorziening en noodzakelijke wijzigingen

1.10 Volgens de toelichting is de regering voornemens om het ontwerp op 1 januari 2023 in werking te laten treden.¹³ Dit roept de vraag op - gelet op het tijdstip van aanbidding van het ontwerp en daarmee gemoede uitvoeringswetgeving - of tijdig de noodzakelijke systeemwijzigingen (zowel aan de kant van de belastingdienst als van de bedrijven of burgers) kunnen worden geïmplementeerd. De toelichting besteedt geen aandacht aan tijdige en adequate informatievoorziening aan de belasting- en administratieplichtigen. Met name dienen de belastingplichtigen te worden geïnformeerd over de wijze waarop door administratieplichtigen en de belastingdienst wordt omgegaan met hun gegevens. De Raad acht het noodzakelijk dat hierin alsnog wordt voorzien.

Financiële paragraaf

1.11 Tot slot geeft de regering aan dat de renseigneringsverplichting in het algemeen zal leiden tot verbeterde naleving van de fiscale verplichtingen door belastingplichtigen en belastingschuldigen, hetgeen een positief effect heeft op de te realiseren belastingopbrengsten.¹⁴ Hiermee wordt echter onvoldoende invulling gegeven aan artikel 6 van de Comptabiliteitsverordening (CV 1989 no. 72). Het is bovendien aannemelijk dat er in casu meerkosten gemaakt zullen worden (zij het in de vorm van personeel of investeringen dan wel voorlichtingskosten). Geadviseerd wordt om de financiële implicaties van het ontwerp concreet toe te lichten.

¹² Zie noot 2, onderdeel H.9 van het Landspakket.

¹³ MvT, p. 6-7.

¹⁴ MvT, p. 5.



2. Ontwerp-landsverordening

Voorgesteld artikel I

2.1 Gesteld wordt dat administratieplichtigen, waaraan de renseigneringsverplichting zal worden opgelegd, door middel van een landsbesluit, houdende algemene maatregelen (hierna: lb., h.a.m.) zullen worden aangewezen (voorgesteld artikel 49a, eerste lid, van de ALB) en dat eveneens bij lb., h.a.m. zal worden bepaald hoe de gegevens en inlichtingen dienen te worden verstrekt en wanneer (voorgesteld artikel 49a, tweede lid, van de ALB). Het ontwerp spreekt echter telkens van ‘bij of krachtens’ lb., h.a.m. (subdelegatie). Toelichting en ontwerp zijn derhalve niet met elkaar in overeenstemming. Bovendien acht de Raad de formulering van het artikel onduidelijk.

Nu het hier gaat om persoonsgegevens, adviseert de Raad om de in het eerste en tweede lid opgenomen mogelijkheid van verdere delegatie op een lager niveau dan bij lb., h.a.m. te herzien. Hij geeft tevens in overweging om ter wille van de duidelijkheid en de leesbaarheid het voorgestelde artikel 49a, eerste lid, van de ALB als volgt te herformuleren:

‘Onverminderd de verplichtingen bedoeld in artikel 49, eerste lid, zijn de bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, aan te wijzen administratieplichtigen gehouden de bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, aan te wijzen gegevens en inlichtingen, waarvan de kennisneming voor de heffing van de belasting van belang kan zijn, eigener beweging te verstrekken aan de Inspecteur.’

Handhaving renseigneringsverplichting

2.2 De Raad neemt aan dat het niet nakomen van de renseigneringsverplichting zou kunnen leiden tot omkering van de bewijslast¹⁵ en ook tot strafvervolgning¹⁶. Uit de toelichting wordt niet duidelijk of ook het civiele recht ingezet kan of zal worden om de verplichtingen die voortvloeien uit het voorgestelde artikel 49a van de ALB af te dwingen door middel van een door de civiele rechter op te leggen dwangsom. Geadviseerd wordt in de toelichting specifiek in te gaan op de mogelijke sancties op het niet naleven van voornoemd artikel en op de mogelijkheid een civielrechtelijke dwangsom te doen opleggen. Indien omkering en verzwaring van de bewijslast een gewenste sanctie is, dan dient naar het oordeel van de Raad in artikel 50 van de ALB te worden verwezen naar artikel 49a van de ALB. In dat geval zou voornoemd artikel 50 dienen te worden aangepast.

¹⁵ Artikel 50 van de ALB.

¹⁶ Artikel 68, eerste lid, onderdeel d, van de ALB.



3. Memorie van toelichting

Ten aanzien van de renseigneringsverplichting vermeldt de toelichting dat de belastingdienst informatie betreffende een derde kan opvragen bij administratieplichtigen.¹⁷ Aangezien het hier specifiek gaat om het uit eigen beweging aanleveren van informatie van derden door de administratieplichtigen, wordt aanbevolen om deze passage uit de toelichting te verwijderen. Dit ter voorkoming van verwarring.

4. Redactionele opmerkingen

In de marge van de toelichting zijn enkele voorstellen ter redactionele verbetering opgenomen.

5. Conclusie en eindadvies

De Raad constateert dat in de toelichting onvoldoende wordt ingegaan op de probleemstelling, die ten grondslag ligt aan de doelstelling van het ontwerp. Daardoor kan de effectiviteit van de in het ontwerp opgenomen voorstellen niet in zijn volle omvang getoetst worden.

Daarnaast heeft de Raad op basis van zijn analyse van de in het ontwerp opgenomen voorstellen, bedenkingen voor wat betreft de uitvoerbaarheid van de voorgestelde renseigneringsverplichting en de bescherming van de betrokken persoonsgegevens en adviseert om de renseigneringsverplichting niet eerder in werking te laten treden dan nadat aan de in dit advies opgenomen randvoorwaarden zal zijn voldaan.

De Raad kan zich voor het overige met de doelstelling en de inhoud van het ontwerp verenigen en geeft u in overweging het aan de Staten aan te bieden, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Secretaris,

De plv. Voorzitter,

mr. A. Braamskamp

mr. D.G. Kock

¹⁷ MvT, p. 4.